

Conseil de sécurité

Distr. générale
5 mai 2017
Français
Original : anglais

Lettre datée du 5 mai 2017, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

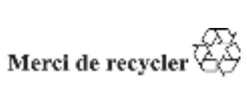
J'ai l'honneur de me référer à la résolution 2275 (2016) du Conseil de sécurité, dans laquelle celui-ci m'a prié de procéder à un examen de la présence de l'Organisation des Nations Unies en Somalie après le processus électoral de 2016, afin de veiller à ce que l'action des Nations Unies soit configurée de manière à pouvoir appuyer la prochaine phase de la formation de l'État en Somalie, et de lui présenter des options et des recommandations à ce sujet.

Conformément à la demande du Conseil, une évaluation stratégique a été entamée à la fin de 2016 puis une mission d'évaluation stratégique a été déployée en Somalie et dans la région du 5 au 15 mars 2017, après l'achèvement du processus électoral. La mission, dirigée par le Département des affaires politiques, comprenait des représentants de tous les départements et bureaux concernés, dont le Département de l'appui aux missions et le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine, ainsi que des organismes, fonds et programmes. Ses membres ont rencontré M. Mohamed Abdullahi Mohamed Farmajo, Président de la République fédérale de Somalie, les autorités des États fédérés et du « Somaliland », la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) et la Commission de l'Union africaine. Ils ont également rencontré des représentants d'organisations de la société civile somalienne, notamment de femmes et de jeunes, des journalistes et des intellectuels somaliens, et des représentants d'organisations non gouvernementales internationales et locales travaillant en Somalie, se fondant sur les travaux menés avec elles avant la mission. Ils se sont rendus à Mogadiscio mais aussi à Kismaayo (Djoubaland), Beletweyne (HirChébéli) Garowe (Puntland) et Hargeisa (Somaliland), ainsi qu'à Nairobi et à Addis-Abeba.

La Somalie fait actuellement face à une dégradation de la situation humanitaire à cause d'une grave sécheresse, qui pourrait provoquer une famine dans les prochains mois si la pluie ne vient pas et si l'aide humanitaire n'est pas renforcée à temps. Au moment de l'évaluation, quelque 6,2 millions de personnes, soit la moitié de la population du pays, avaient besoin d'aide humanitaire. Parmi eux, près de 3 millions avaient besoin d'une aide pour survivre – beaucoup plus qu'en août 2016, où ils étaient 1,1 million dans ce cas. Près de 950 000 enfants de moins de 5 ans risquent de souffrir de malnutrition aiguë cette année, dont 185 000 risquent de mourir s'ils ne reçoivent pas immédiatement un traitement médical.

Je me suis rendu en Somalie le 7 mars 2017 pour appeler l'attention sur la crise humanitaire et demander 825 millions de dollars pour aider 5,5 millions de personnes jusqu'en juin 2017. La crise pourrait avoir de graves conséquences humanitaires pour le peuple somalien mais aussi de lourdes incidences sur le

17-07325 (F) 100517 110517





processus politique et les conditions de sécurité dans le pays, les progrès faits ces dernières années risquant d'être perdus. Agir face à la crise pour éviter une famine est et doit être la première priorité du Gouvernement somalien, de l'ONU et de la communauté internationale.

Principales constatations

Quatre ans après le processus politique de 2012 qui a abouti à la sélection des membres du Parlement fédéral de Somalie, le pays a connu une transition sans heurt vers un nouveau parlement bicaméral, issu du processus électoral de 2016. Le 8 février 2017, le Parlement a élu un nouveau Président, M. Mohamed Abdullahi Mohamed Farmajo, pour un mandat de quatre ans, résultat largement salué dans tout le pays. Ainsi s'ouvre en Somalie une nouvelle phase, importante, de consolidation de la paix et d'édification de l'État. Un nouveau cabinet fédéral dirigé par le Premier Ministre Hassan Ali Khayre a été approuvé par le Parlement le 29 mars 2017. Ces progrès n'auraient pas été possibles sans la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), qui a joué un rôle décisif en créant les conditions de sécurité nécessaires à l'action du Gouvernement et au bon déroulement des processus politiques. Le maintien de la présence de l'AMISOM demeure essentiel pour la sécurité du pays et de nouveaux progrès politiques.

La Somalie entame un nouveau cycle politique et des processus clefs dont l'achèvement était prévu en 2016, notamment la révision de la Constitution, la tenue d'élections au suffrage universel (une personne, une voix), la mise en place d'un État fédéral fonctionnel et la réforme des services de sécurité, restent inachevés. Le redressement économique doit encore véritablement commencer et la capacité du Gouvernement d'augmenter les revenus, de fournir des services de base et de payer les salaires est sévèrement limitée. Les Chabab restent une menace aiguë, malgré une série de revers, des divisions internes et la perte de plusieurs villes et territoires clefs repris par l'AMISOM et les forces de sécurité somaliennes entre 2012 et 2016. Leur recours aux assassinats politiques et aux attaques terroristes complexes asymétriques contre des objectifs protégés et non protégés ont augmenté depuis 2013 et sont une source d'insécurité majeure à Mogadiscio et dans toute la Somalie.

Depuis la création de la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) à Mogadiscio en 2013, l'ONU a joué un rôle important d'aide à la consolidation de la paix et à l'édification de l'État en Somalie. Elle a notamment joué un rôle essentiel en appuyant le processus d'édification de l'État et le processus électoral (fournissant des conseils stratégiques et un appui logistique, contribuant à une représentation de 24 % de femmes au Parlement), en partenariat avec l'AMISOM et d'autres acteurs internationaux.

La demande d'une présence et d'une action des Nations Unies reste très forte en Somalie. Partenaire fiable de la Somalie, l'ONU doit continuer à appuyer l'édification d'un État fédéral fonctionnel, à prévenir et à régler les conflits et à consolider la paix. Elle doit continuer d'exercer ses fonctions essentielles : aider les Somaliens à bien s'informer pour tenir des débats, conclure des accords et élaborer des plans, mobiliser un appui international cohérent et œuvrer avec les Somaliens à nouer des partenariats efficaces, en s'appuyant sur des compétences techniques découlant de son avantage comparatif et de celui de ses partenaires.

Fédéralisme et difficultés d'édification de l'État

Un État fédéral se forme maintenant en Somalie avec la mise en place d'administrations au Djoubaland, au Sud-Ouest, au Galmudug et au HirChébéli qui, avec le Puntland, sont les États fédérés existants et naissants de la Somalie. Le

statut de la capitale fédérale n'est toujours pas réglé, pas plus que la question du « Somaliland », et il faudrait relancer le dialogue entre le Gouvernement fédéral de Mogadiscio et les autorités du « Somaliland ».

Les États fédérés fonctionnent à des niveaux de capacité divers, allant du Puntland, qui a des institutions relativement efficaces depuis plusieurs années, au HirChébéli, qui n'a été créé qu'à la fin de 2016. Tous ont cependant besoin d'un appui soutenu pour renforcer la capacité de leurs institutions et ont demandé une aide accrue des Nations Unies et de la communauté internationale. Il s'agit notamment de renforcer les assemblées législatives, de mettre en place des administrations publiques efficaces et d'étendre l'autorité de l'État au niveau des districts et au niveau local, notamment en créant des relations entre État et secteur privé et en les mettant à profit. Il s'agit aussi de régler les conflits en cours, d'investir dans les secteurs de la sécurité (notamment de la police) et de la justice en particulier, de renforcer leurs capacités et de créer des perspectives socioéconomiques pour les populations.

Malgré certaines avancées, les progrès ont été limités en Somalie au cours des quatre dernières années, notamment en ce qui concerne l'état de droit et la bonne gouvernance, le développement, l'extension de l'autorité de l'État et la réduction des conflits armés. L'absence d'autorité de l'État sur de grandes parties du territoire empêche toujours d'ancrer la consolidation de la paix et permet la persistance de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, aggravées par la complexité des opérations militaires et l'existence de groupes armés non étatiques. Un motif de vive préoccupation est le recrutement et l'utilisation d'enfants par les Chabab et les forces de sécurité, et les arrestations et détentions arbitraires d'enfants et de jeunes pour association présumée avec les Chabab.

Le conflit prolongé continue également de donner lieu à de nombreux actes de violence sexuelle. Les femmes et filles déplacées et les membres de clans minoritaires restent les plus vulnérables. Le cadre juridique limité, la faiblesse de l'état de droit et des systèmes de protection des droits de l'homme et le manque d'institutions légitimes contribuent à un niveau élevé d'impunité pour ces violations. Le rôle des femmes et des jeunes dans la direction et la prise de décisions, notamment dans la structure politique clanique, est extrêmement limité, ce qui perpétue les inégalités entre les sexes et contribue à priver de leurs droits les jeunes Somaliens.

La faiblesse de l'État a généralement été considérée comme un problème de ressources et de capacités, mais, en réalité, les problèmes persistants de la Somalie sont intrinsèquement politiques. Des questions liées au fédéralisme structurel restent sans réponse, en partie parce que les dirigeants et le peuple somaliens ne comprennent pas bien de quoi il s'agit. La Somalie doit choisir entre un système parlementaire ou présidentiel et adopter une législation électorale et un système de représentation. Dans le cadre fédéral, le Gouvernement fédéral et les États fédérés doivent encore se mettre d'accord sur la répartition des pouvoirs, de la juridiction et des ressources. Cette tâche est particulièrement urgente en ce qui concerne la mise en place d'un secteur de la sécurité viable au niveau fédéral. Les discussions sur ce point ont commencé et les dirigeants des États fédérés se sont entendus sur la voie à suivre pour mettre en place un dispositif national de sécurité le 16 avril 2017. L'appui international apporté au secteur de la sécurité ces dernières années, pourtant conséquent, n'a permis que peu de progrès, à cause d'une coordination insuffisante entre acteurs internationaux, de divergences politiques sur la taille, la composition et le financement du secteur de la sécurité, et de l'importance exagérée accordée à l'armée au détriment du renforcement de la police locale et des services judiciaires aux fins de protéger les communautés. Le versement régulier des salaires du personnel de sécurité est une étape essentielle vers des institutions de sécurité plus

solides, responsables et prises en main par la Somalie même, en vue de l'amélioration générale des conditions de sécurité en Somalie. Les modalités de l'appui des partenaires internationaux dans le secteur de la sécurité et de sa coordination doivent se fonder sur un accord politique entre les Somaliens.

Les progrès sont aussi considérablement freinés par la corruption et par l'existence de puissants groupes politiques et économiques qui profitent du statu quo, de la faiblesse de l'état de droit et des capacités de l'État, ainsi que de l'économie de guerre. À cela s'ajoute le manque de recettes pour soutenir les fonctions de l'État, qui fait que le Gouvernement peine à assurer les services à la population et à assumer ses responsabilités vis-à-vis d'elle. Le pays reste beaucoup trop tributaire des donateurs et des envois de fonds de son importante diaspora (qui totaliseraient entre 1,2 milliard de dollars et 2 milliards de dollars par an, soit 23 % à 38 % du PIB), et sa capacité de lever des recettes par l'imposition, les douanes et d'autres voies est pratiquement inexistante. La Somalie est considérée comme pouvant prétendre à un allégement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés du Fonds monétaire international, mais elle doit réformer la gestion de ses finances publiques pour accéder au financement des institutions financières internationales et à un éventuel allégement de la dette. Le Président Farmajo a retenu comme priorités pour son administration la lutte contre la corruption, la transparence, la création de revenus et la participation du secteur privé afin d'élargir l'assiette fiscale, de manière à accroître la responsabilité des autorités publiques envers les Somaliens et à réduire la dépendance de la Somalie vis-à-vis de l'aide internationale.

Alors que la Somalie sort de décennies de guerre civile et continue de se reconstruire progressivement comme État fédéral, tous les États fédérés existants et naissants sont divisés par de graves différends concernant leurs frontières et leur territoire, ainsi que par des tensions interclaniques anciennes ou récentes, qui nuisent souvent au contrôle des administrations naissantes. En l'absence de réconciliation locale et à cause du manque de confiance entre les entités politiques censées former une Somalie fédérale, ces divisions ont entraîné certains des conflits armés les plus meurtriers qu'ait connus le pays, tels que les affrontements territoriaux qui ont opposé le Puntland et le Galmudug à Gaalkacyo et alentour, entraînant le déplacement de 70 000 personnes en 2016, et le conflit prolongé qui oppose le « Somaliland », le Puntland et l'État autoproclamé de Khatumo dans les régions de Sool et de Sanaag. Ces divisions et conflits, souvent exploités par les Chabab, pourraient compromettre la viabilité de l'ensemble du projet d'État fédéral. Les efforts visant à approfondir le fédéralisme en Somalie risquent d'enflammer ou d'exacerber les conflits intrarégionaux et interrégionaux à mesure que les questions de frontières et de compétence territoriale prennent de l'importance et que les États fédérés étendent leur autorité dans des zones contestées. Les litiges fonciers sont aussi un facteur de conflits armés dans certaines parties du pays, aggravés par l'absence de cadastre, de cadres juridiques et juridictionnels et d'institutions pouvant les appliquer. L'inclusion de toutes les composantes de la société somalienne au processus politique et le règlement pacifique des conflits internes anciens ou récents, notamment dans le cadre de discussions sur le fédéralisme, seront déterminants pour la stabilité du pays. Les conflits doivent être réglés par les Somaliens, l'ONU fournissant l'appui nécessaire lorsqu'il le faut, en collaboration avec ses principaux partenaires.

Les problèmes susmentionnés sont étroitement liés et cumulatifs. Ils permettent également aux Chabab de continuer de prospérer en exploitant les brèches laissées par l'État somalien. La fédéralisation peut générer de précieux dividendes de la paix si elle profite à tous. Si ce n'est pas le cas, elle risque de perpétuer ou même d'accroître le risque de comportements prédateurs et d'atteintes

aux populations somaliennes, en particulier aux clans minoritaires qui ont toujours été les plus touchés par les conflits armés et les crises humanitaires.

Les Somaliens consultés durant l'évaluation ont demandé que l'ONU en fasse davantage pour lever les obstacles à la consolidation de la paix et à l'édification de l'État en Somalie, notamment en ce qui concerne la lutte contre la corruption, la médiation et le règlement des conflits à divers niveaux, notamment entre les clans, entre les États fédérés et entre le Gouvernement fédéral et ceux de ces États. Selon eux, il importe que les Somaliens puissent assumer la responsabilité de leur sécurité et que tous aient un meilleur accès à la justice, à l'enseignement, à une formation professionnelle et à des possibilités d'emploi, en particulier les jeunes hommes et femmes, qui représentent une grande majorité de la population. Ils considèrent l'ONU comme un élément habilitant, qui les aide à trouver et à mettre en œuvre des solutions à leurs problèmes. Le processus électoral récemment conclu, à forte composante politique, a rassuré les Somaliens quant à leur capacité de choisir leurs propres dirigeants. Ils le considèrent comme une étape vers les élections au suffrage universel de 2020, objectif important, qui montrent que la Somalie est en bonne voie pour devenir un État démocratique fonctionnel. Cela ne peut se faire qu'en créant un climat propice aux élections, soutenu par les structures juridiques et administratives nécessaires, des dispositifs de sécurité et une véritable volonté politique. La réalisation de cet objectif nécessite un engagement total et immédiat de toutes les parties prenantes.

La révision et la finalisation de la Constitution seront une étape cruciale de l'édification de l'État. L'ONU doit soutenir les structures et mécanismes somaliens de révision constitutionnelle en favorisant l'inclusion de l'ensemble de la société, en particulier les minorités, les femmes et les jeunes. Elle doit s'appuyer sur la meilleure représentation des femmes au Parlement, issue des élections de 2016, pour continuer de promouvoir la représentation et la participation des femmes à la gouvernance au niveau fédéral et des États fédérés, et passer à une autonomisation plus qualitative et axée sur les capacités.

Stratégie de sécurité

L'ONU a joué un rôle de premier plan en promouvant une approche globale de la sécurité en Somalie, insistant sur le renforcement à long terme de la sécurité des Somaliens. Celle-ci passe par un retrait de l'AMISOM en fonction des circonstances et une prise en charge progressive de la sécurité par les Somaliens; un renforcement de la capacité de l'AMISOM de faire face à une crise soudaine, notamment par des opérations offensives; la mise en place d'institutions fédérales de sécurité viables, acceptables, abordables et responsables à moyen et à long terme, avec une réorientation stratégique où la prépondérance militaire fera place à la police, la justice et l'état de droit; la promotion du relèvement communautaire et l'extension de l'autorité de l'État à toutes les régions du pays; et la prévention de l'extrémisme violent, notamment par l'éducation civique, les perspectives socioéconomiques, le désarmement et le désengagement des combattants armés, ainsi que la répression. L'ONU devrait aider à trouver des moyens d'intégrer les milices à l'armée, à la police et éventuellement à d'autres services de sécurité, en insistant particulièrement sur les droits de l'homme et la vérification des antécédents, afin d'empêcher l'intégration d'enfants. Ses conseils stratégiques sont nécessaires pour trouver comment faire face à la prolifération des armes légères et de petit calibre et désarmer et démobiliser les milices qui ne peuvent être intégrées aux forces de sécurité. Dans de nombreux endroits, les discussions sur le désarmement devront commencer avec les notables locaux dans le cadre plus vaste des efforts de réconciliation.

La Somalie a commencé à s'attaquer aux causes du terrorisme et de l'extrémisme violent, du recrutement et de la radicalisation, mais il lui manque une vision stratégique et des capacités. Elle s'emploie à empêcher efficacement le recrutement par deux organisations terroristes inscrites sur la Liste : le Mouvement des Chabab et l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech). La MANUSOM peut lui donner des conseils stratégiques et techniques sur la mise en œuvre d'une stratégie de prévention de l'extrémisme violent.

La stratégie de sécurité de la Somalie doit être prise en main par les Somaliens et énoncer clairement les rôles de tous les acteurs : autorités fédérales et des États, AMISOM, ONU, Union européenne et partenaires bilatéraux.

Une évaluation de la stratégie de sécurité sera effectuée lorsque l'Union africaine et l'ONU procéderont à l'examen de l'AMISOM, étudiant les conditions d'une transition et du transfert progressif des responsabilités de sécurité de l'AMISOM aux institutions somaliennes de sécurité, le rôle de l'Organisation des Nations Unies à l'appui du secteur de la sécurité somalien (dont la police), l'appui aux 3 000 soldats qui, au Puntland, seront intégrés à l'armée nationale somalienne et, plus généralement, le rôle de l'ONU dans le secteur de la sécurité hors des zones de déploiement de l'AMISOM.

Renforcer la résilience et promouvoir le changement socioéconomique

Le contexte somalien se caractérise par des crises récurrentes, un exemple frappant étant le risque actuel de famine, dont les effets sont aggravés par des décennies de conflit armé et un déficit de gouvernance chronique. L'action de l'ONU doit venir compléter les secours humanitaires et les mesures visant à sauver des vies, en créant des conditions propres à édifier et renforcer la résilience de la population.

Les dividendes du développement doivent être réalisés pour que les avancées politiques soient soutenues et croissantes. Une évolution socioéconomique porteuse en Somalie nécessitera des progrès dans plusieurs domaines interdépendants : a) un accord secteur privé-pouvoirs publics sur la fiscalité et la création de revenus en échange de services publics, dont la sécurité; b) le respect des conditions d'un financement des institutions financières internationales et de l'allégement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés; c) un accord sur les modèles de prestation de services (entre le Gouvernement fédéral et les États fédérés existants et naissants, et entre le Gouvernement, la société civile et le secteur privé); et d) des investissements importants dans les marchés, les chaînes de valeur agricoles et les zones côtières, et les infrastructures productives, notamment les ports.

Recommandations concernant la stratégie des Nations Unies pour les quatre prochaines années

Au cours des quatre prochaines années, les Nations Unies devraient axer leur action sur les domaines prioritaires énoncés ci-dessus, à l'appui des processus politiques de fédéralisation et d'édification d'un État dirigés et maîtrisées par les Somaliens et visant à mettre en place un État fédéral fonctionnel, légitime et responsable. Le nouveau Gouvernement devrait se fixer des priorités claires, y compris au titre du plan national de développement qui orientera l'appui fourni par les Nations Unies. La participation des Nations Unies devrait se fonder sur le principe de la responsabilité mutuelle entre la Somalie et la communauté internationale, et sur l'engagement de protéger les droits de l'homme et de promouvoir l'état de droit, la sécurité et le développement pris par le Gouvernement

somalien envers son peuple. S'il est important de préparer le prochain cycle politique, les Nations Unies devraient également adopter une stratégie de renforcement de la résilience en Somalie sur le plus long terme, dans la perspective du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Fonctions essentielles, équipes intégrées et partenariats

En 2012, le Gouvernement fédéral avait demandé aux Nations Unies de s'organiser de sorte qu'il puisse disposer d'une « porte à laquelle frapper ». Les Nations Unies partagent toujours la même vision face à la communauté internationale et aux Somaliens, dont une volonté commune de respecter le principe de maîtrise nationale. La Somalie entamant un nouveau cycle politique, les Nations Unies restent un partenaire solide et fiable du Gouvernement et des citoyens somaliens ainsi que de la communauté internationale pour de nombreuses priorités et difficultés. Ce rôle devrait être maintenu et réaffirmé dans le mandat de la MANUSOM, afin de faire fond sur la confiance que les autorités fédérales et nationales accordent aux Nations Unies.

Les Nations Unies devraient continuer de mettre à profit leurs compétences particulières en matière de bons offices, de conseils stratégiques et de coordination, grâce auxquelles les Somaliens ont pu se rassembler et parvenir à un consensus politique sur des décisions et des documents essentiels qui devraient être mis en œuvre et concrétisés grâce à des partenariats adaptés avec les secteurs public et privé somaliens, les acteurs internationaux, y compris les institutions financières internationales, et les organismes, fonds et programmes, selon qu'il conviendra.

En Somalie, les Nations Unies ont établi une présence de structure intégrée en 2014 et constitué un certain nombre d'équipes dans des domaines d'intérêt commun, telles que le Groupe intégré d'appui électoral, une équipe conjointe sur l'appui constitutionnel, le Bureau intégré chargé de la problématique hommes-femmes, et des programmes communs dans le cadre de la Cellule mondiale de coordination des activités policières, judiciaires et pénitentiaires de promotion de l'état de droit au lendemain de conflits et d'autres crises. S'agissant des droits de l'homme et de la protection, la MANUSOM participe à la phase pilote de consolidation des fonctions de protection. Une équipe de travail intégrée sur la mise en œuvre de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme a également été créée. Le système a pu agir de manière concertée, efficace et coordonnée en situation de crise ou pour répondre à des priorités urgentes telles que des problèmes de sécurité, l'appui aux élections et les mesures d'aide face à la sécheresse. Il faudrait maintenant réfléchir à la création de mécanismes intégrés supplémentaires, notamment pour appuyer les efforts visant à renforcer le fédéralisme, dans le cadre ou non d'une équipe intégrée chargée de la Constitution. Les Nations Unies ne peuvent également pas jouer un rôle clef dans la résolution des conflits sans une approche intégrée ni des capacités spécialisées. Il faudrait organiser la communication stratégique d'une manière plus intégrée, tout en laissant à chaque entité des Nations Unies la latitude de communiquer indépendamment.

En Somalie, les Nations Unies ne peuvent agir sans les partenariats conclus avec des acteurs extérieurs, et celui qui a été établi avec l'Union africaine est essentiel à l'exécution des mandats des deux organisations à l'appui de la Somalie. Si la mise en place d'instances de coordination tant au niveau des hauts responsables qu'au niveau opérationnel, telles que le Forum de coordination des hauts responsables, a permis de renforcer la coordination stratégique entre la présence des Nations Unies en Somalie et l'AMISOM, il faudrait prendre en considération des initiatives comme la constitution d'équipes conjointes ou le renforcement du partage de locaux et examiner le rôle des Nations Unies dans la fourniture de conseils stratégiques et l'appui à la planification stratégique, dans le

cadre de l'examen conjoint de l'AMISOM. Le partenariat déjà fort qui existe avec la Banque mondiale peut être renforcé, notamment dans de nouveaux secteurs, afin de libérer les investissements et de lever les obstacles qui entravent la croissance économique, et de favoriser l'allégement de la dette somalienne. Les Nations Unies devraient également renforcer leurs liens avec l'Union européenne, l'Autorité intergouvernementale pour le développement, la Ligue des États arabes et l'Organisation de la coopération islamique.

Les Nations Unies devraient intensifier leurs échanges avec les organisations de la société civile aux niveaux national et régional et travailler en partenariat avec celles-ci pour mieux comprendre la situation au niveau local et en particulier promouvoir la gestion et la résolution des conflits. Le secteur privé somalien sera le principal acteur du développement d'un État fédéral capable de produire ses propres ressources. Il sera important de faciliter sa participation et de lui donner confiance dans l'édification de l'État partout où cela est possible, y compris à l'appui du développement des infrastructures, en se fondant sur une solide compréhension de l'économie politique, des mesures incitatives et des flux financiers.

Souplesse opérationnelle, planification opérationnelle commune et engagement à l'échelle régionale

Au cours des quatre dernières années, les Nations Unies se sont efforcées de lutter contre l'impression de « bunkérisation » de la présence internationale en Somalie. Les conditions de sécurité ne leur ont pas permis de développer leur présence en dehors de l'aéroport international de Mogadiscio, mais elles ont réussi à maintenir leur présence dans le pays et à accomplir leur mission malgré l'insécurité générale : depuis 2012, on dénombre 16 attaques directes et 3 attaques indirectes ayant fait 16 victimes parmi les membres du personnel. En Somalie, les Nations Unies ont augmenté leurs effectifs à Mogadiscio et étendu leur présence dans les régions, grâce à une collaboration efficace entre les différentes structures chargées de la sécurité, l'AMISOM, les États Membres et les autorités hôtes. La présence des Nations Unies et leur action dans les États fédérés se sont progressivement intensifiées et devraient se développer en fonction de la situation propre à chaque État fédéré (la MANUSOM a ouvert des bureaux dans les capitales de tous les États fédérés, sauf dans le Galmudug, dans l'attente de la réconciliation entre le mouvement Ahl al-Sunna wal-Jama'a et l'administration locale).

Les Nations Unies sont présentes dans les États fédérés afin d'exécuter les mandats confiés à la MANUSOM, au Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie (BANUS) et à l'équipe de pays au niveau régional, en se fondant sur des priorités claires, et de faciliter le dialogue entre Mogadiscio et les entités des États fédérés. La MANUSOM devrait veiller à mieux équilibrer ses contacts avec le Gouvernement fédéral de Mogadiscio et les États fédérés existants ou nouveaux. Avec l'équipe de pays des Nations Unies, elle devrait interagir avec les États fédérés d'une manière structurée afin de poursuivre le projet de fédération, d'aider à la définition des rôles et des responsabilités des entités fédérales et nationales, et de renforcer les capacités d'assurer la gouvernance et la sécurité des institutions aux deux niveaux.

Pour cela, il faudrait avoir recours à une planification conjointe, faire preuve de souplesse et tirer le meilleur parti des ressources dans l'ensemble du système des Nations Unies en Somalie malgré un environnement opérationnel difficile et des ressources limitées. Il faudrait examiner régulièrement les fonctions et le déploiement dans chaque État fédéré, y compris la capacité de déploiement temporaire, et réfléchir aux possibilités de travailler en dehors des bureaux régionaux. Ces dispositions devraient être prises en compte dans le budget et les structures de la MANUSOM et il faudrait adapter l'appui au BANUS en fonction,

Mogadiscio et Nairobi apportant leur appui grâce à des mécanismes d'habilitation renforcés, auxquels viendraient s'ajouter des augmentations ciblées des effectifs, des logements et d'autres aspects logistiques. La priorité qui a été donnée et les moyens qui ont été consacrés dans l'ensemble du système à l'intervention face à la sécheresse peuvent être considérés comme une bonne pratique de coordination à ce plan.

Il faudra également renforcer l'intégration stratégique et la participation à la prise de décisions de toutes les entités des Nations Unies présentes en Somalie. Le BANUS est le catalyseur de l'action globale des Nations Unies dans le pays et il devrait être inclus dans la planification opérationnelle, en tenant dûment compte des principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité de l'action humanitaire. Un système de planification opérationnelle collective devrait prendre en compte l'importance des programmes et les mesures et ressources nécessaires, y compris au niveau de l'équipe de pays des Nations Unies, pour appuyer de manière efficace et efficiente l'exécution des aspects du mandat de la MANUSOM relatifs à la consolidation de la paix et l'édification de l'État, sans pour autant négliger les priorités des Nations Unies qui ne font pas partie du mandat de la MANUSOM, en particulier les opérations humanitaires.

Il est possible d'intégrer encore plus les fonctions à l'appui des sections de la MANUSOM et des organismes, fonds et programmes concernés en une plateforme unique, dotée des ressources de la MANUSOM, des compétences et capacités disponibles du BANUS, et de ressources des organismes, fonds et programmes participants affectées sur la base de priorités stratégiques. Il pourrait s'agir d'un appui aux activités suivantes : planification, coordination, diffusion de l'information, analyses, mobilisation des ressources, capacité spécifique de gestion des risques, identification et déploiement de capacités civiles.

Les capacités et les conditions différant selon les États fédérés, il faudrait adopter une approche différenciée au niveau infrafédéral, adaptée à chaque État. En parallèle, il faudrait examiner les options d'engagement au cas par cas qui entraîneraient un changement radical, à condition que les conditions de sécurité et la situation opérationnelle s'améliorent. Par exemple, la construction d'un complexe spécifique qui est prévue sur l'aéroport de Kismayo, dans le Djoubaland, pourrait permettre de renforcer la présence des Nations Unies, et un bureau de la MANUSOM serait ouvert dans les meilleurs délais au Galmudug. Il sera important que les Nations Unies puissent développer leur présence en Somalie, si possible pour appuyer les progrès réalisés au plan régional. Pour cela, il faudrait s'assurer de la sécurité du personnel.

Implications pour la sécurité du personnel

Les mesures en vigueur pour assurer la sécurité du personnel varient selon les régions, et elles font intervenir le dispositif de sécurité de l'AMISOM lorsque la MANUSOM intervient dans ses zones d'opérations, des compagnies privées de sécurité, un groupe de gardes des Nations Unies pour le périmètre intérieur à Mogadiscio, et l'association de sociétés privées et de forces publiques dans le Puntland et le Somaliland où l'AMISOM n'est pas présente.

La sécurité assurée par l'AMISOM est essentielle à la présence des Nations Unies et au bon déroulement des opérations en Somalie. Un retrait de la Mission sans un renforcement manifeste de la sécurité obligerait les Nations Unies à mettre en place de nouveaux dispositifs. Si l'on part du principe qu'il incombe au premier chef aux institutions somaliennes d'assurer la sécurité, il y a peu de chances qu'elles soient en mesure de s'acquitter de cette responsabilité dans les quatre années qui viennent. Les Nations Unies doivent donc étudier diverses options pour mettre en

place des mesures d'atténuation des risques dans le cas où l'AMISOM débuterait son retrait au cours de cette période, ce qui aurait des conséquences pour la sécurité mobile et statique.

C'est pourquoi les Nations Unies devraient accorder la priorité au développement de la police somalienne au niveau fédéral et au niveau de l'État, et dans le même temps proposer de nouvelles solutions pour assurer leur sécurité. Il pourrait s'agir d'un renforcement de la présence de groupes de gardes des Nations Unies dans les régions et de services de sécurité armés assurés par une compagnie internationale de sécurité privée. Les dispositifs doivent être adaptés à chaque région et permettre d'apporter des aménagements afin que la présence des Nations Unies puisse évoluer si les conditions de sécurité venaient à s'améliorer.

Ces options apparaîtront plus clairement après l'examen commun de l'AMISOM, qui posera les jalons d'une stratégie de sortie fondée sur une transition assortie de conditions et établira les implications pour la sécurité des opérations des Nations Unies. Les Nations Unies devraient par conséquence procéder à une évaluation exhaustive des mécanismes de sécurité et déterminer les mesures appropriées.

Considérations particulières relatives à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme

La Somalie constitue un environnement pionnier pour la mise en œuvre de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme et l'élargissement du partenariat entre l'Union africaine et les Nations Unies. L'action des Nations Unies en Somalie portera essentiellement sur la mise en œuvre continue et renforcée de cette politique et devrait contribuer à atténuer le risque qu'il y ait des victimes civiles et que se produisent des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire international dans le cadre des opérations militaires, ainsi qu'à constituer des institutions chargées de la sécurité appliquant le principe de responsabilité.

Des efforts importants ont été déployés pour mettre en place la structure d'une politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en Somalie, y compris l'élaboration d'instructions permanentes relatives à sa mise en œuvre et la constitution d'une équipe spéciale et d'un groupe de travail conjoint avec l'AMISOM. Toutefois, les ressources pouvant être consacrées à une entité ayant pour objet de mettre la politique en œuvre au BANUS sont limitées. Si ces mécanismes sont les premiers à appliquer la politique dans un environnement hostile, il est possible de renforcer les échanges avec l'AMISOM et de renforcer les mécanismes de responsabilisation dans le système des Nations Unies, y compris de veiller à une meilleure sensibilisation des entités des Nations Unies présentes en Somalie à la politique et à une meilleure compréhension de celle-ci.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de diligence voulue en matière des droits de l'homme mais également dans le cadre plus large de son mandat, la MANUSOM assure des fonctions de suivi pour le système des Nations Unies, avec toutefois des capacités limitées. Les enquêtes indépendantes sur les cas signalés sont particulièrement difficiles mais doivent être menées à chaque fois que cela est possible. La capacité du BANUS à rendre compte de la manière dont l'appui est utilisé, et par qui, est également limitée et pourrait être améliorée en systématisant les mécanismes de suivi de la prestation de l'appui et de son utilisation. De nombreuses mesures ont été prises pour élaborer des évaluations des risques et des mesures d'atténuation en consultation avec le BANUS, mais il faut renforcer encore cette capacité pour s'assurer que les entités concernées procèdent

comme il se doit à une analyse des risques et mettent en œuvre des mesures d'atténuation.

Par ailleurs, la mise en œuvre des mesures et des mécanismes institutionnels désignés comme faisant partie de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme pour empêcher les violations commises par l'AMISOM et intervenir le cas échéant, y compris dans le domaine de la sélection et de la vérification, de la formation, de l'application du principe de responsabilité, du suivi, des stratégies, de la planification et de la protection, doit être renforcée.

Implications en ce qui concerne le mandat et la reconfiguration de la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie

Faisant fond sur cette évaluation, la MANUSOM doit rester une mission politique, ses principales tâches consistant à offrir des services de bons offices ainsi que des conseils stratégiques sur la consolidation de la paix et l'édification de l'État, à assurer la coordination de l'appui international, à veiller au renforcement des capacités des institutions somaliennes aux niveaux fédéral et gouvernemental, et à suivre la situation des droits de l'homme et faire rapport sur les cas de violations. Toutefois, le mandat de la Mission devrait être adapté pour englober l'appui fourni au niveau des États fédérés dans tous les domaines du mandat. Pour l'instant, le Conseil de sécurité, dans ses résolutions 2232 (2015) et 2275 (2016), engage la MANUSOM à étendre sa présence à l'ensemble des capitales des États fédérés, mais il faudrait indiquer plus clairement que les fonctions correspondantes font partie de son mandat de base. Il faudrait insister sur ses services de bons offices et son rôle en matière de résolution des conflits dans tous les domaines, aux niveaux national, régional et local, et sur la base du rôle plus général des Nations Unies comme facilitateur d'accords politiques et organisme coordinateur de l'aide internationale, en particulier en ce que concerne le processus de fédéralisation.

La priorité sera donnée à la fourniture de conseils stratégiques à l'appui d'une politique globale de sécurité. Il s'agira notamment de mettre en œuvre le plan gouvernemental de prévention de l'extrémisme violent. La MANUSOM devrait également intensifier son appui au renforcement de la responsabilité des institutions somaliennes, notamment dans les domaines de la transparence et de la lutte contre la corruption.

Il faudrait que la question des femmes, de la paix et de la sécurité soit mieux intégrée et ne soit pas limitée à la protection des femmes, afin de tenir compte des avancées réalisées et se concentrer sur la participation et la place des femmes dans la consolidation de la paix et l'édification de l'État à tous les niveaux. De même, le mandat devrait prendre en compte le programme relatif aux jeunes, à la paix et à la sécurité, et la MANUSOM devrait s'efforcer d'intégrer une stratégie d'autonomisation des jeunes à ses programmes et politiques.

Le rôle de la MANUSOM en matière de renforcement des capacités devrait être renforcé dans le secteur de la police, conformément au rééquilibrage général de la stratégie en matière de sécurité et aux fins d'appuyer toute la chaîne de l'état de droit.

Les responsabilités de la MANUSOM s'agissant de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme devraient être expliquées clairement dans son mandat pour faire en sorte qu'on leur accorde la priorité voulue et que leur application soit intégrée dans l'ensemble des entités des Nations Unies présentes et pour que les organes délibérants dotent les entités compétentes de ressources suffisantes. Les mandats de la MANUSOM et du BANUS devraient chacun faire

mention de cette responsabilité partagée et de l'objectif stratégique commun relatif à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, y compris les trois éléments suivants : a) la dimension se rapportant à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans l'appui que les Nations Unies accordent au secteur de la sécurité en Somalie; b) le rôle de facilitation de la MANUSOM dans la mise en œuvre à l'échelle du système de cette politique, sous l'autorité de mon Représentant spécial pour la Somalie; c) la responsabilité incombant à la fois au BANUS et à la MANUSOM d'appliquer la politique, y compris des mesures efficaces d'atténuation, le suivi des services d'appui par le BANUS et le suivi des violations par la MANUSOM.

Si, à l'issue de cette évaluation, il ne s'avère pas nécessaire d'apporter des modifications spécifiques au mandat du BANUS, il faudrait néanmoins souligner son rôle de catalyseur stratégique de la présence des Nations Unies dans le pays du fait de son action au côté de l'AMISOM. Le mandat du BANUS devrait rendre compte du système de recoupement en matière de responsabilité s'agissant de l'application des objectifs stratégiques communs et, comme cela a été mentionné plus haut, de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme. Le BANUS devrait participer à tous les débats sur la planification qui ont des incidences opérationnelles.

Incidences financières

Si l'évaluation stratégique n'a pas été accompagnée d'un examen détaillé des éventuelles incidences financières des recommandations formulées, elle contient plusieurs éléments susceptibles d'entraîner une augmentation des crédits nécessaires du fait d'une modification du mandat de la MANUSOM aux fins de renforcer l'appui fourni à la prochaine étape de l'édification de l'État et de la consolidation de la paix en Somalie, à savoir :

a) La capacité d'appuyer les mesures tendant à la résolution des conflits et à la réconciliation locale, sous la forme d'effectifs supplémentaires, mais également la capacité de déployer des experts et de veiller à ce que les membres du personnel des Nations Unies présents en Somalie possèdent les compétences requises en matière de gestion et de résolution des conflits;

b) La capacité d'appuyer le système des Nations Unies sur le terrain, dans le cadre du Groupe de la cohérence et de l'efficacité de la MANUSOM, du Bureau intégré et du BANUS, y compris d'appuyer la gestion des risques à l'échelle du système, et les augmentations nécessaires du budget opérationnel à l'appui de déploiements adaptables;

c) Des capacités spécialisées nécessaires à l'application de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme afin d'exécuter les mandats de la MANUSOM et du BANUS dans le respect de la priorité relative au renforcement de la responsabilité;

d) Des ressources nécessaires à une éventuelle intensification du rôle des Nations Unies dans le renforcement des capacités de la police somalienne (point devant encore être examiné lors de l'examen conjoint de l'AMISOM);

e) Le renforcement des capacités de transport aérien dans le pays, en l'absence d'autres moyens de transport ou de transporteurs commerciaux, et compte tenu de l'importance que les interactions personnelles jouent dans la mission de bons offices des Nations Unies.

Reconfiguration

La configuration de la présence des Nations Unies en Somalie et de celle de la MANUSOM à Mogadiscio et dans les États fédérés devrait également faire l'objet d'un réexamen constant visant à s'assurer que la présence et les opérations des Nations Unies restent souples et capables de s'adapter à l'évolution de la situation sur le terrain. Un certain nombre de modifications pourraient être apportées à la configuration actuelle dans trois domaines principaux pour assurer une meilleure application des priorités énoncées dans l'évaluation : la prise de décisions intégrée, l'organisation et la structure hiérarchique de la MANUSOM, et le renforcement des fonctions de catalyseur. Ces modifications devraient être menées à bien sur le plan technique en se fondant sur un mandat révisé de la Mission. Enfin, la présence des Nations Unies en Somalie doit renforcer l'application en interne du principe de responsabilité quant au respect des engagements et des obligations institutionnelles, y compris une plus grande égalité entre les sexes et une dotation en ressources suffisante.

Conclusion

Au cours de la visite que j'ai effectuée en Somalie le 7 mars 2017, j'ai été frappé par le contraste qui existe entre, d'une part, l'espoir et les possibilités tangibles de succès dans le pays et, d'autre part, la terrible tragédie due à la sécheresse prolongée. L'assistance que nous apportons pour atténuer les effets de cette sécheresse doit être une priorité et il faut mobiliser toutes les énergies pour appuyer le Président, le Premier Ministre et le Gouvernement somaliens, qui ont pris des initiatives et qui sont des partenaires engagés de la communauté internationale. Il est urgent d'augmenter les fonds affectés au Plan d'aide humanitaire pour la Somalie, et la communauté internationale doit agir de concert pour apporter une aide à tous les niveaux. C'est maintenant qu'il faut intervenir pour éviter une famine.

Cette question est d'autant plus critique que la Somalie connaît une période d'espoir, avec la mise en place d'un nouveau gouvernement bénéficiant du soutien de la population et qui devrait commencer sans tarder à s'attaquer aux difficultés qui empêchent de longue date l'édification de l'État, et en premier la sécurité. À cette fin, il est nécessaire d'adopter un dispositif de sécurité faisant l'unanimité aux niveaux national, fédéral et local et qui permettrait de coordonner l'appui que la communauté internationale apporte aux institutions somaliennes chargées de la sécurité. La conférence qui se tiendra le 11 mai 2017 à Londres constituera un jalon essentiel pour le dialogue de la Somalie avec ses partenaires internationaux. Je ne doute pas qu'avec un projet clair, une volonté politique ferme et des ressources suffisantes, la Somalie peut faire des avancées décisives cette année et s'engager sur la voie de la paix et de la stabilité.

(*Signé*) António **Guterres**